

23.11.2022

## PROJET DE LOI N°7991

**portant introduction d'un droit pénal pour mineurs et portant modification :**

**1° du Code de procédure pénale ;**

**2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**

**3° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne ;**

**4° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire**

\* \* \*

## **AVIS DE LA FEDERATION DES ACTEURS DU SECTEUR SOCIAL AU LUXEMBOURG (FEDAS Luxembourg a.s.b.l.)**

La Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (FEDAS Luxembourg), première fédération d'employeurs du secteur de l'action sociale, a été créée le 14 juillet 1977 par douze associations proches des réalités du terrain. Elle compte aujourd'hui 185 organismes membres, gestionnaires de structures dans les différents secteurs de l'action sociale : enfance, jeunesse et famille, seniors, aide sociale, handicap, protection internationale, inclusion sociale et professionnelle, etc.

Forte de quarante années d'expertise dans la défense du secteur social, la FEDAS Luxembourg est le principal réseau d'organismes à visée sociale ou sociétale au Luxembourg. En tant qu'entente patronale, elle est centrée à la fois sur la défense des intérêts de ses membres, sur la défense de l'économie sociale et solidaire et sur *l'advocacy* en faveur des populations vulnérables.

De ses principales missions qui tiennent, entre autres, à l'élaboration d'avis et recommandations au sujet des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles, à la promotion d'un cadre législatif, réglementaire et conventionnel favorable, et, au soutien du progrès social, la FEDAS Luxembourg adresse son avis, par auto-saisine, sur le projet de loi portant introduction d'un droit pénal pour mineurs et portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne ; 4° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire.

\*

L'exposé des motifs du présent projet de loi fait état de nombreux aspects argumentant la nécessité de l'évolution du dispositif législatif actuel, à savoir :

- l'introduction de « grands principes en matière de garanties procédurales spécifiques pour mineurs » ;
- la séparation entre droit pénal pour mineurs délinquants et un régime d'aide, de soutien et de protection ;
- la détermination d'un âge minimum de responsabilité pénale ;
- le recours préférentiel à des mesures dites de diversion ;
- la privation de liberté des mineurs comme mesure d'ultime recours ;
- la création d'un tribunal pénal pour mineurs ;
- en corollaire l'évolution des missions du Service central d'assistance social avec la création d'un service de droit pénal pour mineurs.

Dans cette acceptation, la FEDAS Luxembourg salue la place centrale donnée à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, à la séparation des dispositions législatives en matière de protection et de répression des mineurs ainsi que la volonté d'instituer une justice réparatrice plutôt que punitive.

La FEDAS Luxembourg salue, plus particulièrement, certaines dispositions prévues dans le présent projet de loi, à savoir :

- l'introduction d'un secret professionnel partagé et la possibilité de communication d'informations. Ces dispositions sont essentielles pour la continuité d'une information nécessaire à la mise en place d'une prise en charge adaptée dans le contexte judiciaire. Elles lèvent les obstacles trop longtemps posés par l'article 38 de la loi 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui empêchait toute forme de communication d'information sous peine de poursuite judiciaire ;
- la primauté des mesures de diversion sur celles de répression. Comme l'avait formulé la FEDAS Luxembourg dans son avis sur le précédent projet de loi, il est fondamental de favoriser la mise en place de mesures servant une justice réparatrice et qui aura, nous semble-t-il, une meilleure visée pédagogique pour le mineur en conflit avec la loi ainsi qu'une valeur préventive contre la récidive ;
- la séparation des compétences en matière de répression (cf. Parquet pour mineur) et en matière de protection (cf. Office Nationale de l'Enfance (ONE)). Il s'agit d'un autre élément réclamé par la FEDAS Luxembourg dans le cadre du précédent projet de loi : clarifier la distinction entre répression et protection des mineurs ainsi que le périmètre des rôles de chaque instance compétente.

Néanmoins, le présent projet de loi doit pouvoir garantir une mise en œuvre harmonieuse dans l'intérêt premier des mineurs et des jeunes adultes. En effet, comme souligné, lors de son avis concernant le projet de loi n°7276 instituant un régime de protection de la jeunesse<sup>1</sup>, la FEDAS Luxembourg attire l'attention sur la nécessité de clarté du texte sous projet

---

<sup>1</sup> Avis de la Fédération des Acteurs du Secteur Social au Luxembourg (FEDAS, anciennement EGCA) en date du 04.07.2018, publié sur le site de la Chambre des Députés en date du 20.09.2018. Lien : <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7276> (dernière consultation : 27/06/2022).

concernant chaque disposition qui implique plusieurs instances compétentes car, outre la délimitation des responsabilités de chacune, il est fondamental que les organes exécutifs puissent s'inscrire au sein de coopérations servant, comme le dispose les objectifs dudit projet en son article 1<sup>er</sup>, la réhabilitation et la resocialisation des mineurs ainsi que la réduction de « l'intervention judiciaire par le recours aux mesures de diversion ».

Forte de son expertise dans le domaine de l'aide à l'enfance et à la famille, grâce à ses membres, organismes gestionnaires de structures agréées, la FEDAS Luxembourg appelle le législateur à être attentif sur certains points particuliers qu'elle souhaite développer dans le présent avis. Il ne s'agira pas ici d'utiliser la légistique dans les règles de l'art ni de réaliser une lecture critique article par article mais de mettre en lumière des éléments fondamentaux pour servir l'avenir du droit pénal pour mineurs et ses futures modalités d'application.

\*

La FEDAS Luxembourg tient à mettre en avant les points d'articulation entre les dispositions du présent projet de loi et celles du projet de loi n°7994. Il importe, en effet, de soutenir la cohérence des différents dispositifs législatifs projetés et la cohérence desdits dispositifs entre eux pour servir l'intérêt des mineurs et des jeunes adultes et, *in extenso*, pour servir le travail social pouvant s'effectuer conjointement dans ces futurs cadres légaux. Ainsi, la FEDAS Luxembourg attire l'attention sur **7 points d'intérêt**.

#### **1. Accompagnement du mineur durant la procédure pénale et conflit d'intérêt**

Un premier questionnement se dessine à l'article 8 du projet de loi n°7991 concernant l'« accompagnement par le représentant légal ou la personne d'accompagnement pendant la procédure pénale ». L'article dispose au point (2) que « Le mineur est accompagné par une personne d'accompagnement lorsque la présence du représentant légal : 1° est contraire à l'intérêt supérieur du mineur ; 2° n'est pas possible parce que, après que des efforts raisonnables ont été déployés, aucun représentant légal ne peut être joint ; ou 3° compromettrait de manière significative la procédure pénale, sur la base d'éléments objectifs et factuels. » La personne d'accompagnement, comme définie au 4° de l'article 3, est un « agent du Service central d'assistance sociale, service de droit pénal pour mineurs, section accompagnement, qui accompagne le mineur dans la procédure pénale ». Quel sens cela fait-il qu'un représentant du Parquet, donc de l'Etat, accompagne le mineur ? La seule présence d'un avocat devrait suffire, voire celle d'un agent de l'ONE s'il s'avère qu'une mesure d'aide, de soutien ou de protection bénéficie au mineur.

**La FEDAS Luxembourg recommande la révision de l'article 8 qui pose un conflit d'intérêt au détriment du mineur : un agent du SCAS, qui représente des intérêts publics, ne peut être en même temps un représentant des intérêts privés, en l'occurrence de ceux du mineur. Ainsi, il y aurait lieu soit de revoir cette disposition, soit de préciser le rôle d'accompagnateur d'un agent du SCAS durant la procédure pénale.**

#### **2. Évaluation de l'âge du mineur et cohérence procédurale dans l'intérêt du mineur**

L'article 11 dudit projet, relatif à l'évaluation de l'âge du mineur, dispose qu'« (1) en cas d'incertitude quant à l'âge du mineur, le ministère public ordonne une évaluation de l'âge sous forme d'une expertise [...] », que « (2) si l'examen conclut que le mineur a moins de quatorze ans ou s'il ne peut être déterminé si le mineur a atteint l'âge de quatorze ans, il ne

peut être soumis aux dispositions de la présente loi et le tribunal de la jeunesse est saisi par l'autorité judiciaire compétente. Dans ce cas, une copie du dossier est adressée à l'Office national de l'enfance [...] » et que « (3) si l'examen conclut que le mineur a plus de quatorze ans et s'il ne peut être déterminé si le mineur a atteint l'âge de dix-huit ans, il est soumis au régime de la présente loi. [...] ». A la lumière de ces diverses dispositions, se pose la question des différents moyens d'évaluation de l'âge qui seront utilisés. Nous penserons à certains actes médicaux invasifs pour ce faire qu'il conviendrait de proscrire pour garantir l'intégrité et l'intérêt supérieur du mineur.

**Dans ce sens, la FEDAS Luxembourg appelle le législateur à préciser, à travers ledit projet de loi, d'une part, les méthodes d'évaluation et d'autre part, à être attentif au guide pratique de l'European Asylum Support Office (EASO, bureau européen d'appui en matière d'asile) sur l'évaluation de l'âge<sup>2</sup>.**

Un autre point d'importance, relevé à l'article 11, est celui relatif à la procédure judiciaire envisagée. Plus particulièrement, le point (1) dispose que « [...] pendant la durée de l'expertise, le mineur est soumis aux dispositions de la présente loi. » et le point (2) dispose que « si l'examen conclut que le mineur a moins de quatorze ans ou s'il ne peut être déterminé si le mineur a atteint l'âge de quatorze ans, il ne peut être soumis aux dispositions de la présente loi et le tribunal de la jeunesse est saisi par l'autorité judiciaire compétente. Dans ce cas, une copie du dossier est adressée à l'Office national de l'enfance qui fait une évaluation des besoins du mineur et, le cas échéant, propose une aide conformément aux dispositions de la loi portant aide, soutien

et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. ». Autrement dit, ces dispositions posent le principe, par défaut, que le mineur est soumis au présent projet de loi et que s'il s'avère qu'il a moins de quatorze ans ou qu'il n'y a pas la possibilité de statuer sur son âge, son cas est renvoyé vers l'Office National de l'Enfance pour la mise en place de mesure d'aide, de soutien et de protection. Le mineur peut ainsi possiblement s'inscrire dans des « va-et-vient » entre dispositif pénal et dispositif d'aide, de soutien et de protection. Quelle cohérence donne cette procédure au parcours du mineur dans ce cadre ?

**La FEDAS Luxembourg préconise de considérer, par défaut et durant toute la période relative à l'évaluation de son âge, le mineur comme étant âgé de moins de quatorze ans. Dans cette perspective, ce serait les dispositions du projet de loi n°7994 qui s'appliqueraient. Après détermination de l'âge, si cet âge est de 14 ans ou plus et qu'il est jugé pénalement responsable, alors seulement dans ces conditions les dispositions du présent projet de loi devraient s'appliquer.**

### **3. Coopération entre professionnels**

L'article 15 dispose en son deuxième point que « seules les informations strictement nécessaires à la prise en charge du mineur ou destinées à garantir le déroulement efficace de sa poursuite judiciaire peuvent être communiquées entre les professionnels visés au paragraphe 1er. Les personnes qui concourent à l'application de la présente loi peuvent, sous réserve de l'accord du tribunal pénal pour mineurs, du ministère public ou du juge d'instruction, transmettre à toute personne auprès de laquelle le mineur est placé, des

---

<sup>2</sup> EASO (2019). *Guide pratique de l'EASO sur l'évaluation de l'âge – deuxième édition*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

éléments dont la connaissance est indispensable pour assurer la sécurité et le bien-être du mineur ou des personnes avec lesquelles il est en contact. » et en son troisième point que « dans les mêmes conditions, des informations peuvent être échangées avec les services intervenant à charge du mineur au titre de la protection de la jeunesse. » Ainsi, il y a la volonté de la part du législateur de soutenir une coopération et une collaboration entre différents acteurs compétents autres que ceux exclusifs de la justice. Les dispositions citées de cet article relèvent des avancées fondamentales pour le travail social et la collaboration entre acteurs dans le cadre de l'aide, du soutien et de la protection.

**La FEDAS Luxembourg salue les dispositions dudit article qui lèvent enfin les barrières trop longtemps imposées par l'article 38 de la loi du 10 août 1992 sur la protection de la jeunesse, notamment en termes de coopération restreinte, voire impossible, entre justice et secteur de l'aide à l'enfance et à la famille.**

#### **4. Clarification du rôle et des missions du Service central d'assistance sociale (SCAS)**

Bien que l'exposé des motifs ainsi que les commentaires de l'article 18 précisent la refonte et la réorganisation du Service central d'assistance sociale, le point 2 suggère, dans sa formulation, que le SCAS est composé de plusieurs services : « le Service central d'assistance sociale comprend un service de droit pénal pour mineurs [...] ». Or, aucune autre précision n'est apportée à ce sujet dans ledit projet de loi.

**La FEDAS Luxembourg préconise la révision du point 2 de l'article 18, respectivement un complément légistique s'il s'avère que le SCAS est composé de plusieurs services. Il conviendrait ainsi de clarifier les rôles et des missions du SCAS. Ces clarifications permettront également dans l'avenir de renforcer les coopérations et les collaborations grâce à une meilleure identification des prérogatives de chaque acteur impliqué dans ce cadre légal.**

#### **5. Absence des mesures complémentaires aux mesures de diversion**

Les commentaires de l'article 23 précisent que « ces mesures [de diversion] peuvent être complétées par des mesures d'assistance offertes au niveau médical, psychologique, sociale, pédagogique ou thérapeutique. Le cas échéant, des mesures d'aide prévues au projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes, et aux familles, peuvent être prononcées à l'égard du mineur. Dans ce contexte, une copie du dossier est adressée au juge de la jeunesse et à l'Office national de l'Enfance. » (page 20). Or, les dispositions prévues à l'article 23 sont muettes au sujet des mesures d'aide complémentaires possibles, laissant la possibilité d'oublier certaines motivations du législateur.

**Pour la FEDAS Luxembourg, il est nécessaire d'inscrire explicitement à l'article 23 le prononcé possible de mesures d'aide telles que prévues dans le projet de loi n°7994.**

#### **6. Registre spécial pour mineur**

L'article 60 décrit l'ensemble des dispositions relatives au registre spécial pour mineur. Pour servir la cohérence entre les motivations du législateur concernant le prononcé possible de mesures d'aide telles que précisées dans le projet de loi n°7994 et suggérée à l'article 23, ces dernières devraient être également énoncées au point 3 qui précise les finalités relatives à

toutes les types envisagés de données. Partant de ce principe et pour servir une communication d'informations optimale dans l'intérêt supérieur du mineur, l'Office Nationale de l'Enfance (ONE) devrait également faire partie des « autorités habilitées à prendre connaissance » des données consignées dans ce registre et ce pour éclairer toute décision de mise en place de mesures d'aide telles que prévues dans le projet de loi n°7994.

**La FEDAS Luxembourg propose d'ajouter l'ONE comme autorité ayant accès aux données relatives au mineur et consignée dans le registre spécial prévu par le présent projet de loi.**

#### **7. Délégation de mise en œuvre des peines non privatives de liberté et des mesures de diversions**

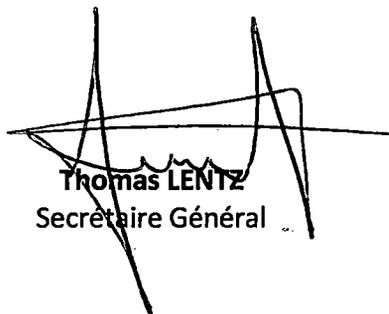
Pour la mise en œuvre des peines non privatives de liberté et des mesures de diversion, l'article 62 prévoit la délégation par le SCAS à d'autres services ou « organisme délégataire » (cf. (3)) sans autre précision, excepté l'exposé des motifs qui propose quelques exemples à la page 32 à ce sujet. Sur ce dernier point, notons au passage que les champs possibles d'intervention des organismes délégataires ne devraient pas se limiter aux domaines cités dans l'exposé des motifs.

**Pour servir une clarification concernant les potentiels organismes délégataires, la FEDAS Luxembourg appelle le législateur à préciser davantage dans les dispositions projetées les champs d'intervention voire les domaines d'expertise possibles des organismes délégataires.**

#### **Conclusions**

En conclusion, la FEDAS Luxembourg donne un avis favorable au projet de loi n°7991. À travers les sept points d'importance soulignés, il convient d'attirer l'attention du législateur sur des cloisonnements possibles entre deux cadres légaux projetés et pourtant, sous de nombreux points, complémentaires. En ce sens, la FEDAS Luxembourg appelle à renforcer l'ancrage du texte législatif en dépôt au principe de l'intérêt supérieur du mineur. Il est fondamental de soutenir dans toutes ses dimensions l'idéologie d'une justice positive comme le suggère ledit projet de loi.

  
**Jacques SCHLOBESSER**  
Coordinateur de la Plateforme « Aide à l'Enfance et à la Famille »

  
**Thomas LENTZ**  
Secrétaire Général